

EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA CUANDO LOS PARTIDOS POLÍTICOS SÓLO PIENSAN EN LAS ELECCIONES

▪ Helena Varela Guinot* ▪

Analizar a los partidos políticos y su comportamiento durante los últimos meses es un ejercicio que invita a abonar el pesimismo. Los procesos políticos ocurridos refuerzan y sustentan lo que algunos analistas hemos venido señalando desde hace tiempo: que los partidos políticos mexicanos cumplen cada vez menos con algunas de las funciones que les son propias, tornándose en meras maquinarias electorales, que después de las elecciones se olvidan de quienes, con su voto, les permitieron

* Es licenciada en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid, maestra en Ciencias Sociales por el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales y doctora en Ciencia Política, Sociología y Antropología Social por la Universidad Autónoma de Madrid. Es profesora-investigadora en la UIA, y actualmente es directora del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas.

el arribo al poder. Como se apuntará más adelante, resulta paradójico (aunque comprensible) que los partidos políticos ocupen los últimos lugares en cuanto al grado de confianza que la ciudadanía deposita en ellos, al mismo tiempo que son considerados como instituciones clave del sistema político. ¿Qué clase de democracia tenemos donde las instancias básicas de representación de las demandas de la sociedad son incapaces de generar la confianza de dicha ciudadanía? Para poder dar respuesta a esta pregunta es necesario que analicemos los factores que pueden estar coadyuvando a que los partidos políticos sean las instituciones con mayor desprestigio en nuestro país.

El ensayo se divide en tres apartados. En el primero haremos una revisión de cuáles son las funciones sustantivas que todos los partidos políticos deben cumplir. En el segundo, analizaremos qué ha ocurrido con los partidos en los últimos meses, ligando los acontecimientos al cumplimiento de dichas funciones. En tercer lugar, analizaremos las características de la democracia mexicana a la luz del análisis de sus partidos políticos.

1. Las funciones de los partidos políticos

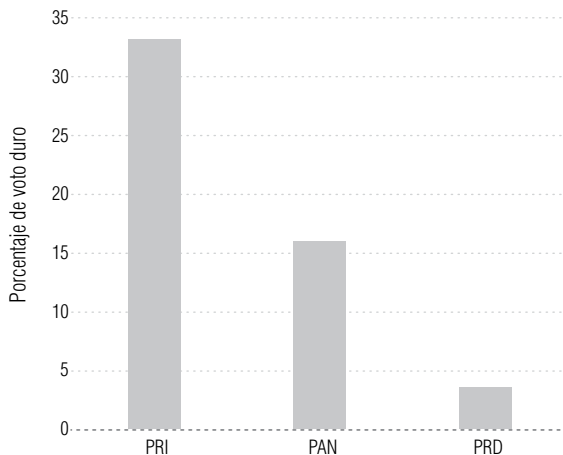
No es objeto de este trabajo hacer un análisis exhaustivo del concepto de “partido político” ni de los tipos de sistemas de partidos existentes. Por el contrario, tomaré la clasificación que hace Stefano Bartolini sobre sus funciones básicas.¹ Reconoce que las funciones sustantivas de los partidos han ido variando con el paso del tiempo y según el contexto histórico y geográfico donde se desarrollen. Pero más allá de estas diferencias, cabe destacar las siguientes funciones que los definen en su actuar:

1. Stefano Bartolini. “Partidos y sistemas de partidos”, en Gianfranco Pasquino *et al.* (coords.). *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1996.

- Los partidos políticos como mecanismo de “estructuración del voto”, de tal manera que la selección y la elección de los representantes se hace, fundamentalmente, a través de ellos. Ésta es quizá una de sus funciones más importantes, que ejercen casi de forma monopólica. Salvando los casos de candidaturas independientes (que en México tienen cada vez más candados), los partidos políticos parecen ser las únicas instancias a partir de las cuales se orienta la opinión de los votantes, se ordena y se traduce en un sentido específico que se refleja en el voto. Este proceso mediante el cual se manda información a la ciudadanía con la cual tomará su decisión el día de la elección, atañe tanto a los votantes duros (aquellos que están muy claramente identificados con un determinado partido) como a los blandos (aquellos que no tienen una identidad partidista tan clara); lo que los distingue es la manera y el momento en que se estructura el voto. En el caso de los votantes duros, la decisión está tomada de antemano, y los partidos, a través de las campañas, no hacen sino reforzar y afianzar una postura. La cantidad de electorado duro varía de partido a partido, tal y como lo muestra la gráfica 1, siendo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) el que tiene un mayor porcentaje, con el 33%, seguido del Partido Acción Nacional (PAN), con el 16% y del Partido de la Revolución Democrática (PRD), con el 9.5%.

En el caso de los votantes blandos, la función de crear opinión por parte de los partidos políticos se torna aún más importante, puesto que no tienen decidido su voto, y la información que reciban al respecto resulta decisiva en el proceso de toma de decisión, que a veces tiene lugar el mismo día de la elección.² De una u otra forma, los partidos siguen siendo la instancia que determina e influye en el voto de los elec-

2. Sobre identidad partidista, véase Alejandro Moreno. *La decisión electoral. Votantes, partidos y democracia en México*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura / Porrúa, 2009.

Gráfica 1 Voto duro por partido político (2009)

Fuente: Gabinete Estratégico de Comunicación, 2009.

tores y, por tanto, en la conformación de los órganos de representación. Por ello, como veremos, para muchos analistas los partidos se erigen como la institución intermediaria más importante entre las demandas de la sociedad y las políticas gubernamentales.

- Los partidos políticos en su rol de “integración-movilización-participación”. Esta función no la ejercen los partidos de forma monopólica, puesto que hay otras maneras de organización que sirven igualmente para movilizar y generar mecanismos de participación ciudadana, como es el caso de las organizaciones de la sociedad civil, conformadas al margen de los partidos políticos. La gran diferencia entre ambos es que los partidos siguen actuando a partir de su objetivo básico que es “alcanzar el poder político y, solo o en coalición, llevar a cabo un programa de gobierno para toda la sociedad y, al mismo tiempo, defen-

der los intereses que representa”.³ Por el contrario, las organizaciones de la sociedad civil no tienen tal aspiración de acceder al poder, sino que centran sus acciones y promueven la participación ciudadana con el fin de defender determinados intereses específicos. En el caso de los partidos, esta función de integración / movilización / participación está ligada con la primera, ya que ambas conjugadas (la movilización para la elección) les permiten alcanzar el objetivo de acceso al poder político.

- Los partidos políticos como canal de “reclutamiento del personal político”, no sólo para aquellos que ocupan posiciones de representación ciudadana, sino también para los altos cargos gubernamentales. Con respecto a los representantes, no hay la menor duda del papel jugado por los partidos, y que nuevamente vincula esta función con la primera (estructuración del voto), puesto que son los procesos electorales los que definen la presencia de los partidos en los cargos de elección popular. Sin embargo, este éxito no sólo depende del desarrollo de la campaña en sí, sino de la capacidad del partido de captar a las personalidades políticas que pueden resultar más atractivas para el electorado. En tiempos de hegemonía priísta, el PRI acaparaba esta función, pero hoy en día se la dividen los diferentes partidos políticos, compitiendo entre ellos, de tal manera que cuando un actor político percibe que pierde espacio en un instituto político es atraído por otro, lo cual genera el trasvase constante de uno a otro.

En lo que se refiere a los puestos gubernamentales, el papel de los partidos no es tan decisivo, puesto que no es una condición indispensable el tener que militar en alguno de ellos para ocupar un alto cargo en el gobierno. No obstante, los partidos siguen siendo un medio de sociali-

3. Jordi Matas Dalmases. “Los partidos políticos y los sistemas de partidos”, en Miquel Caminal Badia (coord.). *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 319.

zación política y, por tanto, un espacio donde el gobernante en turno puede encontrar a sus colaboradores más cercanos.

Otra cuestión adicional es el peso, de manera indirecta, de los partidos para seleccionar determinados cargos que no necesariamente deben tener un tinte partidista, pero que la decisión de quién los ocupe depende de los acuerdos entre ellos. En el caso de México, un ejemplo muy claro es la elección de los representantes en el Consejo Federal del Instituto Federal Electoral (IFE), cargos completamente apartidistas pero que, como veremos más adelante, dependen de los legisladores y de los arreglos entre las diferentes bancadas. Si bien la influencia de los partidos no es tan directa en el nombramiento de determinadas posiciones de la burocracia estatal, es un hecho que, indirectamente, juegan un papel importante.

- Los partidos como mecanismo de “agregación de los intereses y de las demandas” que surgen de la sociedad, lo cual debiera traducirse en políticas públicas y programas de gobierno que hicieran frente a dichas demandas. Ésta es quizá una de las funciones más importantes, y la que probablemente genera más insatisfacción entre la ciudadanía. Estudiosos de los sistemas políticos han destacado que los partidos son estructuras intermediarias encargadas de ordenar las demandas de la sociedad, priorizarlas y formular las opciones que habrán de llegar al gobierno y transformarse en políticas públicas.⁴ Los mecanismos para llevar a cabo esta función son muy variados, pero implican tanto acciones positivas (iniciativas de reforma presentadas en el Poder Legislativo) como negativas (oposición y rechazo de las políticas gubernamentales). Una de las claves del buen funcionamiento de los partidos políticos radica en la capacidad que tengan para representar los intereses par-

4. Sobre la noción eastoniana de sistema político véase L. Bouza-Brey. “El poder y los sistemas políticos”, en M. Caminal Badia, *op. cit.*

ticulares de los diferentes grupos sociales, percibiendo cuáles son sus necesidades más prioritarias y traduciéndolas en propuestas específicas, a través de reformas legislativas o programas concretos de políticas públicas.

- Los partidos en su papel de “formación de las políticas públicas”, función muy ligada a la anterior, en cuanto que implica la capacidad de los partidos de incidir en las políticas públicas, y que se da cuando acceden al poder (sea en el Poder Ejecutivo o en el Legislativo). Ésta es quizá una de las funciones más difíciles de evaluar, pues en muchas ocasiones se confunde el programa de un partido político con el de un gobernante, de tal manera que resulta complejo determinar quién es el generador de un determinado programa.

2. Los partidos políticos mexicanos en 2010: las elecciones como referente

¿Qué ha pasado con los partidos políticos en la segunda mitad de 2010? En realidad, bastante poco, probablemente debido al momento político que hemos vivido, más allá de los festejos del centenario de la Revolución y del bicentenario de la Independencia. Un año después de las elecciones intermedias, los partidos aprovecharon el 2010 para preparar el terreno y planear sus estrategias que les permitirán llegar con mayor fuerza a la carrera presidencial. Como es habitual en el escenario político mexicano, las actividades se subordinan a los tiempos electorales. Éste es quizá uno de los grandes vicios de nuestro sistema político que incide de forma negativa en su funcionamiento. Cualquier decisión se toma en función del impacto que pueda tener de cara a la siguiente contienda electoral, de tal manera que difícilmente será tomada en cuenta una acción que beneficie al adversario, y todo acto del oponente será bloqueado para impedir

que le reditúe. Este fenómeno se acentúa conforme nos vamos acercando a las elecciones presidenciales.

Una de las consecuencias más graves de este modo de comportarse tiene que ver con el incumplimiento de sus cometidos básicos. En el apartado anterior señalamos las funciones sustantivas que cumplen los partidos políticos, que abarcan la estructuración del voto, la movilización ciudadana, el reclutamiento de élites, la canalización de las demandas ciudadanas y la formulación de políticas públicas. En el caso mexicano observamos que los partidos políticos acaban supeditando todas sus actividades a la función de estructuración del voto, es decir, a la obtención de la mayor cantidad de triunfos electorales. No se trata sólo de que la ciudadanía se movilice y participe en aras de optimizar los resultados, o que el reclutamiento de élites se base en la prospectiva de éxito, sino que algunos roles quedan relegados. Tal es el caso de la función de representación política, especialmente la de intermediación de las demandas ciudadanas y su formulación como políticas públicas. Al tomar las decisiones en virtud del impacto electoral, los partidos se van distanciando cada vez más de la ciudadanía, puesto que prevalecen los intereses particulares sobre la idea de tener un proyecto global que beneficie al conjunto de la sociedad. De esta manera, se sacrifican las demandas ciudadanas en favor de un posible beneficio inmediato (que se daría en los siguientes comicios). ¿Cuántas iniciativas han sido presentadas en el Poder Legislativo y luego quedan congeladas?, ¿cuántas otras han sido rechazadas por temor a que su aprobación pudiera beneficiar a los adversarios? La sociedad espera respuestas a sus necesidades, y la mayoría de las veces debe conformarse con evasivas burdas para justificar por qué nunca llegaron dichas respuestas. “No son los tiempos adecuados”, “Amerita un análisis más en profundidad” o “Hay otros asuntos más importantes” son algunas de las excusas empleadas por los legisladores para explicar por qué sus decisiones están tan alejadas de las demandas de sus representados.

En este caso, el color del partido político es irrelevante: sea cual sea éste, cuando se encuentra en la oposición se dedica, fundamentalmente, a bloquear las iniciativas del gobierno, y cuando se encuentra en el gobierno, poco puede hacer si no tiene mayoría en el Congreso (tal y como ocurre en el caso de México).

Al final, la historia se puede resumir en las pocas reformas sustantivas que tienen que ver con el cambio de reglas del juego político, y el último periodo de la legislatura no ha sido la excepción: no hubo reforma política ni discusión de algunos temas cruciales para la seguridad en el país (como el mando único en la policía); peor todavía, ni siquiera fueron posibles los acuerdos que permitieran la elección de los tres consejeros del IFE que debían renovarse en 2010. El único movimiento que se da es aquel que permite posicionarse de cara a 2012.

En ese sentido, lo más relevante son los procesos de selección de los máximos dirigentes de los tres partidos políticos, puesto que ello determinará la fuerza con la que llegan los diferentes grupos políticos dentro de cada instituto, de cara a la selección del candidato que habrá de competir en la elección presidencial. Hasta el momento de escribir el presente artículo sólo el PAN ha elegido a su nuevo presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Gustavo Madero, personaje ligado al *calderonismo*. Más allá de la forma en que se produjo esta elección, pocas luces tenemos sobre quiénes pudieran perfilarse para 2012. Si algo ha caracterizado al PAN durante los últimos tiempos es la falta de liderazgo y la incapacidad para comportarse como un verdadero partido en el gobierno.

El PRI y el PRD todavía se encuentran en proceso de renovación de sus dirigentes. En el caso del PRD, no habrá que perder de vista el forcejeo entre las diferentes facciones, especialmente entre los *lopezobradoristas* y los *chuchos*, pues ello incidirá en la mayor o menor cohesión con que llegue la izquierda a la elección presidencial. Esta falta de unidad parece ser el lastre con que ha cargado, históricamente, la izquierda en nuestro país, y

que de cara al futuro puede significar el principal escollo para alcanzar el poder. Por el contrario, el PRI parece vivir tiempos de relativa calma, en espera de elegir quién sustituirá a su actual dirigente; todo indica que el gobernador Humberto Moreira será quien suceda a Beatriz Paredes, mientras los vientos soplan desde Toluca en favor del actual gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto.

Todavía falta mucho para la elección presidencial, pero los movimientos que se dan al interior de los partidos están pensados en función de la misma. De momento tenemos a uno (el PAN) con dirigente pero sin candidatos claros, a la izquierda con dos candidatos, y en pugna por lograr el control del PRD, y a un PRI con un candidato que se ve sólido, encabezando las preferencias en cuanto a intención del voto se refiere, con el 27%.⁵ Pero fuera de estas luchas internas hay pocos resultados que tengan que ver con las demandas ciudadanas, pues más bien todos están a la espera de que el escenario se vaya definiendo de cara a 2012; todos preferirán no arriesgar el capital político en busca de una coyuntura más favorable.

Desde esa perspectiva, lo más destacable han sido las alianzas logradas en los últimos meses entre el PAN y el PRD para sacar al PRI del gobierno de algunos estados. Y lo lograron: feudos tradicionalmente priístas, como los de Oaxaca, Puebla y Sinaloa, vivirán la alternancia en el poder. Desde el punto de vista democrático, ésta es quizá la mejor noticia del año, porque puede significar el debilitamiento de los bastiones autoritarios que todavía existían a nivel local. Pero de nuevo no queda claro cómo los partidos van a cumplir con sus funciones, una vez que estén en el gobierno. Se privilegió el objetivo de alcanzar el poder, y para ello se recurrió a la alianza entre dos partidos muy distintos en cuanto

5. *El Universal*, 6 de diciembre de 2010. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/182328.html>

a sus planteamientos programáticos y a sus propuestas de modelos de desarrollo socioeconómico (hasta opuestas). No obstante, y a pesar de la confrontación que vivieron en las pasadas elecciones presidenciales, PAN y PRD decidieron unir sus esfuerzos en aras de lograr la victoria electoral derrocando al PRI en determinados estados. La estrategia fue exitosa, aunque la gran incógnita será ver gobernar a dos partidos tan diferentes y tan confrontados; ver si juntos son capaces de cumplir con sus funciones de canalización de las demandas ciudadanas y formulación de políticas públicas, especialmente según nos vayamos aproximando a la carrera presidencial, y sea cada vez más dominante la función de estructuración del voto.

3. ¿Y quién se acuerda de la democracia?

Hasta aquí hemos realizado una revisión de las funciones sustantivas de los partidos políticos y de su desempeño en México en los últimos meses. La conclusión más importante es que los partidos políticos en México han subordinado y hasta sacrificado determinadas funciones (especialmente las que tienen que ver con la representación, a través de la identificación de demandas sociales y la formulación de políticas públicas), en aras de lograr éxitos electorales. De esta manera, se han ido convirtiendo en meras maquinarias electorales, con el agravante de que una vez que llegan al poder son incapaces de gobernar de acuerdo con los intereses de la ciudadanía. El proceso se vuelve entonces bastante estéril, porque de nada sirve movilizar al votante, lograr su apoyo, si luego el gobernante se aleja de él, le da la espalda, y se olvida de que existe hasta el siguiente proceso electoral. Esto no genera sino cansancio en la ciudadanía, que cada vez tiene menos incentivos para acudir a las urnas, puesto que si bien entiende que su voto tiene un impacto en la elección

del gobernante o representante, considera que ello no incide de forma decisiva en los resultados específicos que se derivarán del ejercicio del poder político; es decir, se cuentan los votos, pero en realidad no cuentan para nada.

La relación acaba siendo totalmente nociva, típica de lo que se conoce como una “democracia *delegativa*”, término acuñado por Guillermo O'Donnell. En este tipo de democracias, el gobernante “es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses. Las políticas de su gobierno no necesitan guardar ninguna semejanza con las promesas de su campaña”.⁶ Es decir, el votante es sólo ciudadano el día de las elecciones, entregando al representante, a través de su voto, una suerte de cheque en blanco para que haga lo que él juzgue conveniente; se delega el poder y no hay control alguno sobre la forma en que se ejerce, y gobernantes y gobernados sólo vuelven a encontrarse en los siguientes procesos electorales.

El problema es el impacto que ello tiene en la vida política del país, y especialmente para nuestra democracia: tenemos democracias de muy baja calidad, con ejercicios mínimos de rendición de cuentas, y con muy pocos mecanismos que aseguren que las demandas ciudadanas se van a traducir en programas de gobierno específicos. El resultado, visto desde esta perspectiva, es que el mexicano, aunque considera que la democracia es el mejor régimen posible, no está satisfecho con ella. La Encuesta de Cultura Política realizada por la Secretaría de Gobernación en 2008 ofrece datos contundentes: sólo el 33.1% de los encuestados decía estar mucho o algo satisfecho con la democracia, frente al 54.3%

6. Para el concepto de democracia delegativa, véase G. O'Donnell. “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, enero de 1994, pp. 55-69.

7. Datos obtenidos en http://www.encup.gob.mx/cuartaENCUP/Informe_ENCUP_2008.pdf

que se declaró estar poco o nada satisfecho.⁷ Es decir, tenemos ciudadanos que no se sienten identificados con el sistema político que los rige.

La forma en que se vinculan los partidos políticos con la sociedad, tal y como analizamos anteriormente, nos puede dar pistas interesantes sobre este descontento e insatisfacción con la democracia. Los estudios de opinión muestran este fenómeno de forma patente: el 65% de los mexicanos piensa que los partidos tienen mucho o algo de poder para cambiar las cosas, y el 66% cree que los partidos son necesarios para que el gobierno funcione;⁸ sin embargo, a pesar de reconocer esta importancia, los partidos políticos ocupan siempre los últimos lugares en los niveles de confianza, siendo de las instituciones más desprestigiadas, junto a los diputados y a la policía.⁹ Lo que estos estudios de opinión están evidenciando es que el ciudadano entiende que los partidos debieran abarcar mucho más de lo que hacen, puesto que tienen la posibilidad de promover cambios (función de canalización de demandas) y de hacer que el gobierno dé respuesta (función de formulación de políticas públicas). Pero parece irrefutable que los pobres resultados obtenidos en estos rubros generan la desconfianza hacia los partidos y la desafección ciudadana.

Es difícil pensar en mayores paradojas: vivimos en un estado de insatisfacción hacia el que consideramos como “el mejor régimen posible” (la democracia); desconfiamos de una de las instituciones (los partidos políticos) que creemos que más pueden ayudar a cambiar la realidad social y política que vivimos. Y mientras tanto, nuestras instituciones presentan un grave déficit en cuanto a los resultados obtenidos y las obligaciones para las cuales fueron diseñadas. En el caso de los partidos políticos, resulta evidente cómo siguen planeando todas sus estrategias en función

8. Véase Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2008. Disponible en www.encup.gob.mx

9. Véanse datos de Consulta Mitofsky, enero de 2010.

del siguiente periodo electoral, sin preocuparse mucho de las señales de hartazgo que está enviando la ciudadanía. En las elecciones de 2006 vivimos un movimiento como el del voto nulo, mediante el cual se manifestó el descontento de un sector de la sociedad por la falta de respuestas de sus representantes. Sin embargo, poco cambió después de las elecciones. La clase política no parece darse por aludida en este tipo de movimientos, y si bien en los medios de comunicación expresa su preocupación y compromiso para con la ciudadanía, en los hechos se va distanciando cada vez más. Pasan las elecciones y seguimos viendo el mismo tipo de prácticas de antaño, una forma de ejercer el poder poco acorde con los principios democráticos. Lo más dramático es que aquí no hay diferencias partidistas: poco importa el partido, los vicios son los mismos, generando un divorcio entre gobernantes y gobernados que no hace sino reflejar el carácter deficitario de nuestra democracia.

De tal suerte que tenemos ciudadanos que participan poco, instituciones que funcionan mal y gobernantes alejados de la sociedad. Para que tengamos una democracia que satisfaga las necesidades de la ciudadanía es urgente acortar las distancias entre unos y otros: los partidos políticos deben asumir todas sus atribuciones, deben dejar de verse como maquinarias electorales para entenderse como organizaciones capaces de hacer llegar las demandas de la sociedad al gobierno y convertirlas en políticas públicas; los ciudadanos, por su parte, deben comportarse como tales, asumir no sólo sus derechos, sino también sus obligaciones; deben dejar de verse como meros votantes y exigir a sus representantes que cumplan con las funciones para las cuales fueron elegidos. De no darse estos cambios, tendremos que seguir lidiando con una democracia débil, poco aceptada y en constante riesgo.